康熙晚年清政府海疆政策变化原因探析

何　　瑜

明朝中叶以后，西方殖民主义者相继东来。1557年，葡萄牙人欺占澳门；1624年，荷兰殖民者强取台湾；1637年，来华贸易的英国商船直闯广州，攻陷虎门炮台，迄清朝入关时，中国海疆的局面已是藩篱尽撤，门户洞开。在东西方两大世界日益接近的时代，东南海疆应如何平定与治理，无疑是摆在清朝统治者面前的一项重大选择。康熙亲政前期，在海疆治理方面有几件值得称道的大事，一是恩威并用，统一台湾；二是开海设关，发展内外贸易；三是重用海外传教士，虚心学习西方近代科学。而在其晚年，亦有许多令人非议的变化，如康熙五十六年（1717），清廷发布南洋禁航令，康熙五十九年（1720），清政府明令禁止设堂传教，以及在此前后，对台湾、澳门和沿海地区的强化治理等。为什么在康熙晚年，清政府的海疆政策会有如此巨大的变化，它对东南沿海的开发，以至后来中国历史的发展产生了哪些重大影响，本文试作初步探讨，以求教于大家。

台湾弃留之争的背后：康熙二十二年（1687）七月，郑克塽率众降清，困扰了清廷三十八年之久的郑氏集团终于土崩瓦解。在举朝庆贺之时，清政府内部在台湾弃留问题上却迟延不决。最后，康熙虽原则上接受施琅建议，但其内心仍是顾虑重重："台湾弃取，所关甚大。镇守之官三年一易，亦非至当之策。若徙其人民又恐失所，弃而不守，尤为不可。"① 细品其言，矛盾有三，一是要取台湾，必派官兵守之，但兵员过少不足守御，让人思虑，而兵员过众，易生乱萌，更令人担忧；二是郑氏遗民，若迁回大陆，恐其失所，必成乱因，但不迁其民，日增日聚，又何以控制；三是台湾远隔重详，清廷鞭长莫及，全靠镇守之官，汉人难治，只将其三年一易，又怎能放心。所以其找寻的至当之策，显然是对台汉人的防范之策。考察有清一代的治边政策，其海疆与陆疆之间的最大区别，在于西北地势辽阔，利于发挥八旗骑射之长，清统治者可以利用汉人，也可以排斥汉人直接统辖治理，这在理藩院人员的构成和清前期西北历次用兵，几乎全用满蒙将帅中已得到充分证明。而东南海疆绵亘万里，一水相通远达异域，清廷对此并没有一个统一的管理机构，加之满蒙八旗不习舟战，清统治者尽管不信任汉人，却不能不依赖汉族官兵为其防御治理，于是防范戒备之心，极为突出。台湾弃留问题之所以迁延八月之久，其中一个重要的原因，便是福建当局迟迟拿不出一个令清廷放心的善后决策来。周旋禁近十余年的施琅，深知清廷所虑，对台硕画甚为详慎，逐步形成"为防台而治台"的一系列治台政策，成为清代海疆政策的重要组成部分。其政策内容主要包括防范与安抚两部分，如：（一）班兵制度：即戍台之兵不用台民，全由闽省各地驻军中抽拨，"更迭往戍，期以三年"，同时饷银等优于内地绿营；（二）人事制度：闽台合制，台湾文员不经部选，"准该抚于闽省现任官内拣选调补"，道员以下，教职以上各官"三年

俸满，即升”。② 康熙晚年又增设巡台御使，强化监督机制；（三）民政制度：严禁偷渡，过台之人不许携眷，限制渡台航线，出海之人严密盘查，禁止硝磺、铁器、油棕、军器等私自入台，汉番隔离，不许通婚等。与这种毫不掩饰的防闲政策同时，清廷对泛海而来的西方传教士和商人，却优宠有加疏于防范。这主要是康熙对传教士怀有好感所致。如康熙二十九年（1690）山东发生反洋教斗争后，康熙帝曾表示各省不要迫害传教士。三十一年(1692)，浙江再次掀起反洋教高潮，康熙更明确指出：“现在西洋人治理历法，前用兵之际制造军器效力勤劳，近随征俄罗斯亦有劳绩，并无为恶乱行之处。”因此，“各处天主堂俱照存留，凡进香供奉之人，仍许照常行走，不必禁止。”③ 并加封官爵，屡赐传教士宅地银两。同时在开海贸易初期，多次下令减免洋商税额以加惠远人。由此可知，康熙前期和中期，清廷在海疆方面是防民甚于防夷，而对西方传教士则是利用有余，控制不足。

开海贸易的不同意见：康熙二十三年（1684）十月，清廷正式宣布解除海禁，“今海内一统，寰宇宁谧，满汉人民相同一体，令出洋贸易，以彰富庶之治。”④ 翌年，又分别设立江、浙、闽、粤四海关，负责管理海外贸易事务。这是中国历史上正式建立海关之始，亦是清代海疆政策的第一个重大转折。但这个政策的出笼，在清政府内部是有不同意见的。先是康熙二十二年（1683）十月，清廷命吏部侍郎杜臻，内阁学士席柱往广东、福建；工部侍郎金世鉴，副都御使雅哈思往江南、浙江主持展界工作。展界事毕，翌年四月，清廷先允江、浙两省沿海商民出海贸易捕鱼，但闽粤两地却迟迟不议请海上贸易一事，同年七月，康熙质问席柱曰：“海上贸易何以不议准行？”“先因海寇，故海禁未开为是，今海寇既已投诚，更何所待？”席柱以台湾、金厦等处系新得之地，“应俟一二年后，相其机宜后再开”回奏，遭到康熙驳斥。⑤ 其后，施琅在《海疆底定疏》中，又公开表示了与康熙皇帝意见不同的主张。其言曰：“盖天下东南之形势，在海而不在陆，陆地之为患者有形，易于消弭；海外之藏奸也莫测，当思杜渐”，“历代以来备防外国，甚为严密，今虽与其贸易，亦须有制不可过纵”，“苟视为已安已治，无事防范，窃恐前此海疆之患，复见不远。”⑥ 特别提醒当权者应思患外国，虑事久远。但清廷海疆防范的重点却在台湾，惟恐郑氏死灰复燃，以至派人“出入东、西洋，招访郑氏有无遁匿人，凡五载。”⑦ 同时，为稳定沿海经济，增加政府收入，即可“免闽粤兵饷，以免腹里省分转输协济之劳，腹里省分钱粮有余，小民又获安养，故令开海贸易。”⑧ 应该指出，在天下一统，国内形势发生巨变的情况下，康熙皇帝能够顺应历史发展，及时调整政策，变禁海为开海，这无疑是明智之举，对促进沿海与内地的经济交往，和推动中外科技文化的交流都是十分有益的。但他不可能意识到，在东西海路大开之后，陆续实施三百年之久的禁海政策，一旦解除，会出现何种局面。据史料记载，当时开放给中外商人进行贸易的大小港口多达一百余处，海禁既开，帆樯鳞集，“商舶交于四省，遍于占城，暹罗、真腊、满剌加、渤泥、荷兰、吕宋、日本、苏禄、琉球诸国。”⑨ 梯航云集，从未有如斯之盛者也。从康熙二十三年到乾隆二十二年（1684—1757）的六十三年间，中国开往日本贸易的商船总数达3,017艘，平均每年41.4艘。而往南洋诸国贸易的船只，更是趋之若鹜，如康熙二十四年，从福州、厦门等地开往雅加达的商船有十余艘；四十二年（1703）有五十余艘；迄康熙五十五年（1716）则“多至千余”艘。⑩ 与此同时，世界各国的商人亦纷至沓来，几乎亚洲、欧洲和美洲的主要国家都与中国发生了直接贸易关系。据载从康熙二十四年到乾隆二十二年（1685—1757）的六十二年中，来华贸易的欧美各国商船约有312艘。⑪迅速发展的海外贸

易和康熙皇帝对外的宽容态度，很快引出两个明显的后果，一是海外华人急剧增加，二是外国传教士的活动日益猖獗。自海禁开放以后，历代深受海禁与迁界之苦的沿海人民，纷纷相率出洋，“冒风涛蹈复溺而不顾”，“贸易船只，无分大小，络绎而发，只数繁多，……且籍公行私，多载人民”，相引而之外国。“近而广之十郡，远而东西二洋。”⑫据统计，康熙二十七年（1688）一年中，抵达日本长崎的中国人即有9,100人；而到乾隆后期，在荷兰统治下的巴达维亚已有华人十万左右。⑬康熙一朝，外国传教士在华的传教事业迅猛发展，达到明清两代的巅峰状态。据载，康熙三十四年（1695），在华的传教士有75人，四十年（1701）增加到167人，⑭其中康熙三十九年（1700），中国人入教总数已高达三十万人之多。⑮作为一代明主的康熙皇帝，其可贵之处，在于他能够认识到西方近代科学的先进性，并虚心学习实践运用，但他不可能懂得传教士所带来的近代科学背后，蕴藏着何等丰富的内涵，更不会了解西方传教士与西方殖民主义者之间的密切关系，因此康熙一厢情愿地希望西方科学能长久地为封建制度服务。但这两种不同层次的文化系统在日益接近和交流中，其间的磨擦与冲突是不可避免的，当这种冲撞威胁到清王朝统治利益的时候，作为封建卫道士的康熙大帝必然会改变政策、采取一系列的限制与防范措施。

治边重心的北移与南洋危机：我国地处欧亚大陆之东，虽濒临太平洋但仍为一大陆性国家，与英、日等岛国不同，地理位置决定了她必须承担内陆与海洋两方面的防御任务。十七世纪以后，正当西欧殖民者在中国沿海叩关索市之时，沙俄殖民势力已越过乌拉尔山。清初，随着沙俄野心的迅速膨胀，我国东北、西北和漠北分别遭到俄军的野蛮入侵。接着，西北边疆的准噶尔割据势力亦乘势而起，不仅雄踞天山南北，威胁青藏和喀尔喀蒙古，而且勾结沙俄，图谋南犯。其时，清政府正全力进行统一全国的战争，无暇北顾。康熙二十二年，征台战火未息，清廷即设置黑龙江将军和副都统各一人，驻守瑷珲城积极备战。统一台湾之后，清廷立刻实施边疆战略大转移。首先，北上收复失地，与俄签定《尼布楚条约》，稳定了北部边疆局势。其后，康熙三次亲征，挫败噶尔丹叛乱，拉开了清王朝为巩固西北边疆，而持续近百年的战争序幕。

与清廷积极经营西北边疆的同时，东南海疆的潜在危机日益增加。早在清军入关之初，便有许多义不事清的明末遗臣及避乱难民，相率流亡到南洋各地。清领台湾后，又有一些不愿降清的志士仁人，乘船赴小吕宋或转至爪哇、马六甲等处。开海贸易后，赴南洋等地的沿海商民更是络绎不绝，一去不归，引起清廷警觉。加上台湾之人时与吕宋地方人互相往来，更使得统治者万分不安，惟恐出现郑成功第二。康熙五十五年（1716）十月，康熙帝与大学士九卿等言：“朕访问，海外有吕宋，噶喇吧二处地方，噶喇吧乃红毛泊船之所，吕宋乃西洋泊船之所，彼此藏匿盗贼甚多，内地之民希图获利，往往于船上载米带去，并卖船而回”。“朕南巡过苏州时，见船厂问及，咸云每年造船出海贸易者多至千余，回来者不过十之五六，其余悉卖在海外，赍银而归。”“朕临御多年，每以汉人为难治，以其不能一心之故”，必须“预为措置”，“加意防范”。⑯并诏令广东将军管源忠、闽浙总督觉罗满保和两广总督杨琳进京详议海防事务。事后，清廷断然发布南洋禁航令，这是自开海贸易后，清政府海疆政策发生的第一个重大变化。其中规定：“凡商船照旧东洋贸易外，其南洋吕宋、噶喇吧等处不准商船前往贸易，于南澳等地方截住，令广东、福建沿海一带水师各营巡查，违禁者严拿治罪。外国夹板船仍许前来贸易，各地方官应严加防范。”并严谕：“将船卖与外国者，造船

与卖船之人皆立斩。留外国不回者，将知情同船者枷号三月，该督行文外国，令其将留下之人解回，立斩。”⑰这种残酷的海疆禁令，使沿海商民与南洋等地的贸易往来立时受到极大的限制。

教权与皇权的尖锐冲突：康熙中叶以后，自明末以来一直争论不休的“中国礼仪之争”日益加剧，同时，基督教的神道与中国封建伦理道德之间的矛盾也日趋激化。康熙四十三年（1704），罗马教皇派铎罗为宗教钦差到中国宣布“七条禁约”，下令所有教徒不许敬孔祭祖，亦不许用“天”字，并要摘除康熙为教堂所题写的“敬天”匾额，“不许悬挂”。⑱这无异是向以天子自居的封建统治者最严峻的挑战，康熙闻知后十分愤慨，谕曰：“自今以后，若不遵利玛窦的规矩，断不准在中国住，必逐回去，”⑲四十五年（1706）又发布上谕，凡留华传教士均须请领内务府印票，表明“永不返回西洋”，方许留居中国，并下令驱逐铎罗。这是康熙皇帝对传教士态度的明显转变。罗马教皇不肯罢休，康熙五十四年(1715)二月，又重颁“禁约”教谕，在华教徒如不遵行，则“依天主教之罚处之”。罗马教廷的禁约，与东南沿海的频频警报，不断加深康熙帝对西方世界的怀疑与警惕。康熙五十五年（1716）十月，圣祖不无忧虑地谈到：“海外如西洋等国，千百年后中国恐受其累，此朕逆料之言”，“国家承平日久，务须安不忘危。”⑳第二年四月，广东碣石镇总兵陈昂疏言，天主教设自西洋，“今各省设堂，招集匪类，此居心叵测，目下广州城设立教堂内外布满，加以同类洋船丛集，安知不交通生事，乞敕早为禁绝，毋使滋蔓。”㉑从之。迄康熙五十九年（1720），教皇使节嘉乐到达北京，康熙即命大臣传旨：“尔教王条约与中国道理大相悖戾，天主教在中国行不得，务必禁止。”㉒至此，清廷彻底改变了对西方传教士的宽容政策。

康熙对东南海防的忧虑：康熙四十年以后，东南沿海的“海盗事件”明显增加，这些海上武装船队每“每趁夏月南风至山东、盛京等沿海，至十一月乘西北风南回”，啸聚海上，杀人越货，抢夺营伍，抗拒官兵，“岁岁为商民之患”，㉓以至有人奏请禁止海洋贸易，使清政府十分不安。与此同时，康熙对东南海防的认识亦有很大变化。先是，台湾初定时，包括康熙在内的清廷大多数官员，虽然接受了施琅的建议保留台湾，但其对东南海疆乃至世界局势知之甚微，康熙亦曾言：“海贼乃癣疥之疾，台湾仅弹丸之地，得之无所加，不得无所损。”㉔此外，对与中国已有三百年宗主国关系的琉球国，清廷当时亦有海上领封之意，表明当时主政者对海疆岛屿极不重视。施琅等人死后，“曾经战阵大臣已少，知海上用兵之法者益稀”，深知“野战尚易，水战尤难”的康熙皇帝深为台湾担忧，“台湾一失，难以复得。”㉕及至康熙五十六年，有人以守边界之说者进时，康熙即言：断断不可。“台湾、南澳，人以为孤悬海外，无关紧要。自得其地，福建、广东之贼便无容身之地，所系非轻。”㉖与台湾初定时所言，判若两人，并深切意识到以往对海疆失之过宽，“现今海防为要”。“近海口子甚多，此时无碍，千百年后，中国必受其害矣。”㉗有鉴于此，南洋禁航令发布之后，清廷一方面转变对西方传教士的政策，一方面加强沿海防务，明令福建、台湾，广东，浙江、山东等地于沿海险要之处，添造营房，修筑炮台，分拨官兵，以固海疆。同时，强化东南沿海尤其是台澎地区的治安管理。康熙五十七年（1718），清廷采纳觉罗满保提出的祛除海洋大弊的奏折，实施水陆联防保甲制度，“客商责之保家，商船水手责之船户或货主，渔船水手责之澳甲同䑸，各取保结，限定人数，出入盘查。并严禁渔船不许装载货物，接渡人

口。”并规定各省凡往台湾之船，必令到厦门盘验，一体护送，其从台湾回者亦然。“凡往来台湾之人，必令地方官给照，方许渡载，单身游民无照者，不许偷渡。如有犯者，官兵民人分别严加治罪，船只入官。”㉘其后更禁止沿海各省出洋商船携带炮位军器。台湾朱一贵起义平息后，清廷全面整顿台湾吏治营伍，实施汉番隔离政策，并增派巡台御使，进一步强化中央对台湾的监督管理。

综上所述，我们不难看出，康熙晚年，海疆政策的每一个重大变化都不是孤立的，更不是康熙皇帝昏庸所致，它是海疆内外环境交相压迫的必然结果。康熙一朝，是清代海疆政策形成的初始阶段。此后雍、乾、嘉、道各朝虽各有发展，但以海治海，以汉治汉的基本方针始终未变，同时防夷、御夷之策却日趋严密，最终形成以“禁”、“防”二字为主的系统的海疆政策。其实施的结果，在抵御和延缓海上殖民者入侵的同时，亦与西方世界相对隔离，扩大了中国与资本主义国家之间的距离，造成后来被动挨打的局面。但我们不能因此而推咎于哪一个皇帝，认为是他们断送了中国迈向资本主义的机会。悲剧是整个封建制度结出的苦果。崛起于白山黑水之间的满洲统治者，在积极吸取儒家传统的同时，不可能游离开封建社会闭关自守的治边思想，加之西方殖民者咄咄逼人的态势，和清前期治边重心的转移，这种保守防范型的海疆政策是难以逆转的。值得深思的是，康熙主政后曾长期热心于西方近代科学，统一台湾后，清廷亦曾主动开海贸易，但曾几何时，这种理想的开端便被残酷的现实所打断，而康熙皇帝的伟大预见和日趋完善的海疆防范政策，最终仍无法阻挡资本主义的滚滚浪潮。

---

①《清圣祖实录》卷115。
②《清圣祖实录》卷137；余文仪《续修台湾府志》卷3。
③⑲黄伯禄《主教奉褒》。
④《清朝文献通考》卷33，市籴。
⑤㉔《康熙起居注》第二册。
⑥施琅《靖海纪事》。
⑦陈伦炯《海国闻见录》自序。
⑧《清圣祖实录》卷116。
⑨姜宸英《海防总论拟藁》《清朝经世文编》卷83。
⑩⑪《清圣祖实录》卷270；另参见黄启臣《清代前期海外贸易的发展》，载《历史研究》1986年第四期。
⑫施琅《论开海禁疏》，载贺长龄《清朝经世文编》；屈大均《广东新语》卷9。
⑬参见《清史简编》第446页；陈碧笙《关于华侨史分期的几个问题》，载《华侨华人史研究集》（一）。
⑭⑮《基督教传播史》、《基督教在中国的传教史》，参见林健《康熙与外国传教士》，载《北京师院学报》1981年第四期。
⑯《清圣祖实录》卷270。
⑰《清圣祖实录》卷271；《清会典事例》卷776。
⑱㉒故宫博物院编《康熙与罗马使节关系文书》影印本。
⑳㉕㉗《康熙起居注》第三册。
㉑㉖《清史编年》第三卷，第477页、488页。
㉓蓝鼎元《鹿洲初集》《论海洋弭捕盗贼书》。
㉘《清圣祖实录》卷277。